

ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA – TURMA XIV

MARIA EMILIA LASKOWSKI STACZUK

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: a importância da cultura nas relações com as instituições políticas e a burocracia pública nas sociedades com a lógica da competição eleitoral.

ORIENTADORA: Luciana Veiga.

CURITIBA

2010

RESUMO: O presente trabalho apresenta uma discussão teórica sobre a influência da cultura política para análise das instituições políticas e da burocracia pública nos países de regime democrático, a partir do debate entre duas correntes da sociologia política: a culturalista e a neo-institucionalista. Em seguida, é realizada uma revisão bibliográfica da conceituação das instituições e da burocracia, segundo a sociologia compreensiva de Max Weber, por meio da análise dos três tipos de dominação: racional-legal, tradicional e carismática. Esta análise permite identificar os valores atribuídos a cada categoria. Considerada a relação cultura-estrutura e os valores que constituem os diferentes modos de exercício do poder, nos moldes weberianos, são apresentados os principais desafios para a consolidação da proposta do Estado Moderno.

PALAVRAS-CHAVE: cultura política; burocracia pública; instituições; democracia; sociologia compreensiva; Estado Moderno.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 NEO-INSTITUCIONALISMO X CULTURA POLÍTICA.....	4
3 REVISÃO TEÓRICA SOBRE BUROCRACIA ESTATAL E INSTITUI- ÇÕES POLÍTICAS.....	11
3.1 A DOMINAÇÃO RACIONAL-LEGAL.....	12
3.2 A DOMINAÇÃO TRADICIONAL.....	14
3.3 A DOMINAÇÃO CARISMÁTICA.....	18
4 OS DESAFIOS CULTURAIS PARA A PROPOSTA DO ESTADO MODERNO.....	21
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	28

1 INTRODUÇÃO

As denúncias de casos de nepotismo e corrupção no Executivo e no Legislativo brasileiro, em especial os atos secretos firmados pelo presidente do Senado, amplamente divulgadas pelos meios de comunicação nacionais e internacionais, que resultou da isenção de responsabilidade dos denunciados, trazem à tona questionamentos sobre a qualidade da democracia e sobre o formato, o funcionamento e a função atual da política, principalmente na América Latina.

Além de reforçar a necessidade de novas alternativas para o fortalecimento da *accountability* por parte dos cidadãos, de ser responsável por uma redução do grau de identificação entre partidos e eleitores, bem como de estar entre as principais justificativas para a ambivalência política em relação à democracia enquanto a única opção possível nos países onde ainda sobrevivem características de um regime autoritário anterior (Moisés, 2008), estas práticas colocam em xeque os princípios, constitucionalmente instituídos, da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública, principalmente no que tange aos sistemas de nomeação de cargos de confiança, e deixam à mostra as limitações do modelo representativo para a promoção do bem-estar social.

Dentro deste contexto, ganha destaque o debate sobre os elementos e fatores que influenciam de forma significativa a relação entre instituições democráticas e burocracia pública e que permitem com que práticas clientelísticas e de favorecimento pessoal sobrevivam no dinâmico campo das relações políticas, especialmente naqueles sistemas onde há a lógica da competição eleitoral. Na tentativa de explicar este processo, a literatura especializada sugere duas abordagens que, em sua maioria, são consideradas divergentes: a institucionalista (e neste caso, ganha relevância o neo-institucionalismo da teoria da racionalidade) e a culturalista.

Para os teóricos defensores da primeira, a chave para entender as distorções existentes na relação política-administração pública reside prioritariamente na análise do desenho e do desempenho das instituições, bem como na escolha racional dos atores políticos pelos eleitores, podendo, portanto, ser estudada exclusivamente em termos de eficácia administrativa (Lopez, 2008) e de custos e benefícios (Ferejohn e Pasquino, 2001). Como consequência, Coleman (1990), North (1990), Hethrington (1998), Norris (1999), Braithwaite e Levi (1998), citados por Moisés (2008, p. 16) argumentam que atitudes de apoio ou de confiança política são concebidas como função do funcionamento das instituições e pouco ou nada teriam a ver com cultura política. Nesta perspectiva, as instituições são vistas como

meios reguladores da construção de normas e valores culturais coletivos, portanto compartilhados, e com baixa probabilidade de mutação.

Para os teóricos do culturalismo, instituições e burocracia (a estrutura) e a cultura coexistem em uma relação, e como tal, são ao mesmo tempo sujeito e objeto de intercâmbios. Os resultados destas trocas determinam a continuidade ou alteração nas características de cada um destes elementos que compõem o sistema político. Ao invés de determinações, Almond e Verba, citados por Moisés (2008, p. 17) adotam o suposto segundo o qual estrutura e cultura se influenciam mutuamente, ou seja, valores afetam a escolha das instituições (seu desenho e missão) e o funcionamento positivo ou negativo destas moldam a cultura política, contribuindo para a sua continuidade ou mudança.

Em vez da busca da mais eficiente opção para normatizar desejos e paixões, corrigindo os desvios da vontade individual e fazendo prevalecer a vontade coletiva, da concepção rousseauiana (Ferejohn e Pasquino, 2001), estudos sobre o grau de confiança e cooperação (Putnam, 1993), não apenas entre representantes e representados, mas principalmente entre os cidadãos que compõem o tecido social e realizam trocas no sistema político, se tornam questões centrais para o estudo do trinômio cultura – política – administração pública.

Considerando a assertiva institucionalista *per se* como insuficiente para apreender, em sua totalidade, a existência e o grau de influência das dimensões política, social, cultural – e também econômica – na estruturação de partidos e do parlamento, bem como da burocracia estatal, nos países com a lógica eleitoral, este trabalho se propõe a mostrar que é necessário recriar os aspectos culturais de uma sociedade para o estudo da interação destes com os componentes do sistema político, considerando que há uma leve predominância da cultura sobre a estrutura, a partir de uma revisão bibliográfica dos principais autores que tratam do assunto.

Para Ferejohn e Pasquino (2001, p. 17) as instituições não chegam a ser suficientes para preencher determinados resultados coletivos, sejam eles regras ou ações públicas. Em seu trabalho sobre o estudo da relação entre política e administração pública na Índia, no tocante ao formato, função e funcionamento das instituições e da burocracia naquele país, Lopez (2008) mostra a importância de se considerar os aspectos normativos das instituições e subjetivos das elites e dos cidadãos para a análise. “As clivagens sociais, religiosas, linguísticas e de castas impedem o fortalecimento da cultura meritocrática e da neutralidade da administração, sobretudo porque a esfera política tende a espelhar a lógica da organização social e dos valores socialmente compartilhados”. (p. 80).

O trabalho será organizado da seguinte forma, conforme a disposição dos capítulos: (I) serão apresentadas as principais limitações do neo-institucionalismo e as contribuições da cultura política para a análise dos principais elementos que permeiam a relação política e administração pública; (II) será realizada uma revisão teórica sobre o conceito, o fundamento e a função das instituições políticas e da burocracia pública, de acordo com a sociologia compreensiva de Max Weber; (III) serão relacionados os principais desafios culturais para a proposta de um Estado democrático, nas sociedades com a lógica da competição eleitoral.

2 NEO-INSTITUCIONALISMO X CULTURA POLÍTICA

A grande questão que envolve o confronto, abordado nestes termos por grande parte dos autores das Ciências Políticas, de ideias entre as teorias neoinstitucionalistas e as da cultura política reside no modo como, elevando o debate a um nível extremista, os teóricos de cada uma das correntes respondem à seguinte pergunta: a estrutura molda a cultura ou a cultura molda a estrutura? As instituições moldam os valores ou os valores moldam as instituições? Os questionamentos também são válidos para a substituição da variável instituição pela variável burocracia.

Para responder a essas indagações, é necessário definir a linha de pensamento das duas teorias acima citadas, identificando suas variáveis e suas variações. Os autores do neoinstitucionalismo, ou institucionalismo, defendem o argumento de que as instituições são responsáveis pela conformação de resultados políticos e sociais, e, portanto, estas seriam variáveis independentes da cultura. Entretanto, no que tange às hipóteses formuladas pelos pensadores desta corrente quanto à relação entre estas estruturas políticas e os comportamentos e à origem e alterações sofridas pelas primeiras ao longo do tempo, Hall e Taylor (2003) oferecem três abordagens: histórica, da escolha racional e sociológica.

O neoinstitucionalismo histórico surge na década de 60 e 70 como opção ao estruturalismo-funcionalismo. Para Hall e Taylor (2003, p. 195) a organização institucional era o principal fator estruturante do comportamento coletivo e não as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos, ainda que fosse o aceito o conceito de comunidade política.

Para explicar o funcionamento das instituições¹, os autores desta tipologia recorrem à assimetria de poder e de recursos entre grupos rivais, que se estruturam institucionalmente, compondo a comunidade política, que no embate com as organizações privadas acabam por privilegiar interesses desta. O relacionamento entre os membros desta comunidade pressupõe, desta forma, duas características que também são inerentes à Economia: conflito (competição) e escassez. A discussão sobre a assimetria do poder alude ao objeto de estudo do pensador Robert Dahl que, por meio do conceito de poliarquias, busca ampliar a igualdade, referente às condições de participação política dos indivíduos, sem reduzir a liberdade de contestação e oposição ao regime político.

¹ Definidas como "os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política". (Hall e Taylor, 2003, p. 196).

Quanto à modificação destas estruturas políticas, os neoinstitucionalistas históricos atribuem as alterações à trajetória, situações críticas e consequências imprevistas. Esta relação de causalidade seria responsável pela modificação das instituições e, por conseguinte, provocaria transformações no campo social. Nestas situações, a junção da capacidade do Estado em administrar as divergências com o grau de influência da política herdada, somada às orientações e preferências políticas para a organização das forças sociais (Hall e Taylor, 2003) poderiam resultar tanto na manutenção, quanto na alteração das instituições. Estes elementos poderiam ser usados como uma das explicações possíveis para a permanência de características autoritárias de regimes antecedentes nos países democráticos da América Latina, entre eles o Brasil.

Para além da consideração unilateral dos fatores exógenos a fim de justificar o funcionamento institucional, os teóricos da escolha racional lançam mão de uma nova variável para a análise neoinstitucionalista da estruturas políticas: o comportamento dos atores políticos. Em vez do conflito da corrente histórica, tem-se a cooperação para, por meio de acordos voluntários entre os agentes, orientar a ação coletiva com vistas a reduzir os custos de transação das negociações políticas e a aumentar os rendimentos para determinados grupos. Aqui também a cultura permanece dissociada do sistema político.

Opondo-se a esta separação e aproximando-se dos autores da cultura política, surge na mesma década de 70 dos neoinstitucionalistas históricos a abordagem sociológica (Hall e Taylor, 2003). Com a aproximação destas duas esferas, as instituições passam a ter uma nova conceituação que, além dos aspectos racionais e normativos, ganha elementos de análise mais subjetivos como símbolos, sentidos e padrões morais socialmente forjados e reconstruídos. As instituições passam a ser expressões das identidades e, portanto, tornam-se legítimas socialmente², ainda que inseridas em uma "lógica das conveniências"³.

Assim como os neoinstitucionalistas, os teóricos da cultura política também conceituam de maneiras diversas a expressão. Entretanto, além da consideração das motivações subjetivas tanto das elites políticas como do público, para explicação do funcionamento das instituições e do sistema político em sua totalidade, outros dois elementos são comuns entre os autores desta escola: a participação política e o reconhecimento da autoridade pública.

² "Sob este aspecto, ele reflete uma 'virada cognoscitiva' no próprio seio da Sociologia, que consiste em afastar-se das concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento" (Hall e Taylor, 2003, p. 209).

³ Para mais detalhes, ver John L. Campbell.

Para Almond e Verba (1963), fundadores do civismo, a cultura política pressupõe: percepções, sentimentos e avaliações. Ela seria determinada pela interação entre estas orientações subjetivas e diferentes objetos políticos (o sistema político como um todo, as instituições, a burocracia e os atores) que resultariam em três variações da cultura política: a paroquial – onde prevalecem as instituições, mas não as políticas –, a de sujeição – ligadas às estruturas executivas e administrativas encarregadas de dar respostas às demandas individuais e sociais – e a de participação – em que há um equilíbrio entre instituições e burocracia. (Kuschnir e Carneiro, 1999)

Para Moisés (2008, p. 16) a cultura política se refere a atitudes, crenças e valores políticos, entre eles orgulho nacional, respeito pela lei, participação e interesse por política, tolerância, confiança interpessoal e institucional. Boa parte desses valores também constitui o que se denomina capital social (Putnam, 1993). Neste trabalho, o conceito de cultura política será empregado em um sentido mais amplo, com contornos antropológicos, como sugerem Kuschnir e Carneiro (1999)⁴.

Considerando contextos mais amplos, outra conceituação de cultura política é uma das variáveis da antropologia política, abordada sob uma condição de afastamento do etnocentrismo de Almond e Verba (1963) e de proximidade com os debates sobre heterogeneidade e diversidade dos papéis sociais desempenhados pelos indivíduos, apresentando-se como mais uma alternativa para elucidar o funcionamento das estruturas políticas. Neste sentido, as instituições seriam espaços de socialização e, portanto, o discurso da sociedade com fins a dar sentido à realidade. Importante destacar que, nesta abordagem, as relações sociais não passam necessariamente pelo Estado ou pelas estruturas políticas formalmente constituídas.

Uma segunda constatação da divergência de pontos de vista sobre o debate estrutura e cultura entre neoinstitucionalistas e culturalistas reside nas diferentes acepções quanto ao papel desempenhado pelo Estado. Entre as três correntes neoinstitucionalistas, a abordagem histórica é a que trata de maneira particular do tema. Ela retira do Estado a característica de ente mediador do sistema político e, portanto, dotado de imparcialidade, para considerá-lo um ente interventor e indutor de resultados, parcial: a fonte para ratificação das assimetrias de poder e da geração dos conflitos entre os grupos institucionalmente organizados.

⁴ “No nosso entender, a noção de cultura política refere-se ao conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores” (Kuschnir e Carneiro, 1999, p. 1).

Como explica Hall e Taylor (2003, p. 195): "(...) não era mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar os resultados dos conflitos entre os grupos".

Dada a previsibilidade presente nesta linha teórica, e considerando o Estado como juiz responsável por dar o veredicto, em vez da diversidade, o embate é reduzido à conformação de duas categorias sociais: a dos vencedores e a dos perdedores, os integrados e os excluídos, a elite política e a massa. Raciocínio em conformidade com a lógica do sistema econômico que dominou o mundo após a Guerra Fria: o capitalismo norte-americano. Logo, o corpo técnico estatal, a burocracia, também assume tais características, visto que é a parte executora dos serviços públicos e, por conseguinte, meio para a realização das metas do Estado, gerando reflexos no modo como se dão as relações sociais.

A função desempenhada pelo Estado, na visão dos culturalistas⁵, se aproxima do conceito de espaço público enquanto uma esfera democrática para a realização de intercâmbios de ideias, valores, crenças e percepções entre os indivíduos que ocupam diferentes papéis sociais, assim, pertencendo a diferentes grupos em hierarquias e com atribuições diversas entre elas. Neste caso, a burocracia, no sentido weberiano, é vista como o reflexo das características do corpo social, possuindo os mesmo vícios e virtudes deste último já que espelho das unidades autônomas de pensamento.

Um terceiro fator que divide a opinião dos autores das duas correntes reside nas respostas dadas à seguinte questão: que motivos determinam a permanência das instituições? Os argumentos usados por uma e outra linha teórica apresentam contrastes até mesmo entre os neoinstitucionalistas. Para os adeptos da abordagem histórica, a questão pode ser analisada sob duas perspectivas: a calculadora e a cultural (Hall e Taylor, 2003).

Para os primeiros, dada a racionalidade dos atores que fazem as instituições, algumas destas permaneceriam por fornecerem garantias de redução dos riscos de perdas e de amplificação das certezas de ganhos. Para a segunda, devido à limitação da visão de mundo dos atores, cujos comportamentos frequentemente recorrem a modelos sociais já estabelecidos, que incide na construção das instituições, elas estão resguardadas pela própria coletividade de sua sobrevivência.

O argumento de redução dos custos de transação nas negociações entre os atores políticos também é utilizado pelos adeptos da teoria da escolha racional para explicar a

⁵ "Essa concepção comum [da cultura política e da teoria da modernização] sobre o papel das instituições públicas pode ser atribuída ao fato de ambas derivarem de um mesmo paradigma liberal-pluralista que tende a ver o Estado como o produto de interações de uma vasta rede de organizações sociais". (Almond, 1998, p. 857 *apud* Kuschnir e Carneiro, 1999, p. 7).

permanência das instituições, porém em termos do grau de previsibilidade que as instituições oferecem para a determinação da ação dos outros agentes políticos. Quanto maior a previsibilidade, maior a possibilidade de permanência.

Em similaridade à perspectiva cultural da corrente histórica para elucidar a indagação inicial, os neoinstitucionalistas sociológicos usam como variável explicativa da questão o grau de reforço e legitimidade social das estruturas e de seus adeptos.

Em contraponto, a cultura política atribui a esta permanência dois elementos: a performance das instituições, no sentido do nível de adesão dos indivíduos a princípios democráticos e de confiança nas estruturas de representação, e à capacidade de predição dos modelos da cultura, no que tange às manifestações subjetivas não apenas dos atores políticos (as elites), mas também do público (a massa). Ao contrário dos neoinstitucionalistas, marcadamente aqueles da teoria da racionalidade, o objeto da análise da cultura extrapola o âmbito micro das instituições, concebidas como indicadores, e oferece subsídios para a análise macro dos fatores que incidem sobre a estabilidade dos regimes democráticos (Kuschnir e Carneiro, 1999)

Esta é justamente uma das maiores contribuições da cultura política para o estudo dos regimes democráticos, principalmente sob a ótica do capital social, cujas características derivam em grande parte desta linha teórica. Além disso, é um elemento importante para a boa governança e para o desenvolvimento econômico, tal qual apontam as pesquisas de Putnam (1993) que usa a variável para explicar o diferente grau de desenvolvimento da Itália do Norte e a do Sul.

Aos estudos do capital social pode se atribuir o viés neoinstitucionalista pela utilização de aspectos como a ação coletiva e a relação entre meios e fins como elementos de sua análise, aproximando-se da teoria da escolha racional. Porém, ao se considerar o conceito de ação social, que tem como base a habilidade dos indivíduos em formar associações, os aspectos como confiança, norma e costume que são partes integrantes da verificação⁶ e, principalmente, que a análise não passa necessariamente pelas instituições, e quando sim esta se apresenta como variável dependente da cultura, a correlação fica esvaziada.⁷

Outra importante contribuição dos estudos da cultura se dá pela inserção de um novo fator para a análise dos processos políticos: o comportamento da massa ou do público. Para os

⁶ “O capital social se refere à habilidade dos indivíduos em garantir benefícios por meio de associações em redes sociais – ou outras estruturas – alicerçadas na confiança, norma e costume” (Furnaletto, 2008. p. 62).

⁷ “(...) a desconfiança interpessoal, no caso de uma ‘democracia sem Congresso’, e a ausência de orgulho pela nacionalidade, para a escolha de uma ‘democracia sem partidos’, constam para o resultado final, confirmando a previsão da teoria do capital social e de outras teorias culturalistas” (Moisés, 2008, p. 33).

neoinstitucionalistas, o estudo comportamental destes processos estava condicionado à “comunidade política” ou aos “agentes políticos”, ou seja, às elites que compõem as instituições. A abordagem histórica do neoinstitucionalismo ampliou, em parte, a concepção de elite, cuja definição estava restrita aos grupos sociais ou agentes que constituíam as instituições e, portanto, eram parte integrante da estrutura política, ao assumir a existência de “instituições não-oficiais”⁸. Entretanto, elas estavam reduzidas aos grupos associados ao capital e ao trabalho, que deveriam se organizar obrigatoriamente em estruturas formais, com forte caráter representativo, e não eram tomadas como objeto de análise dos processos políticos.

Com os estudos de Almond e Verba (1963) as motivações subjetivas da massa, ou do público, responsáveis por sua orientação política foram incluídas nos estudos sobre o tema, sem a obrigatoriedade em se constituir em estruturas formais. Com o surgimento dos estudos do capital social de Putnam (1993), que valorizam a autonomia e a auto-expressão, fortaleceu-se o conceito de participação política ante ao de representação, embora este ainda seja um importante recurso para os países latino-americanos, e novos canais de participação foram criados, tanto formais - como conselhos e sindicatos -, quanto informais - como associações de moradores e organizações não-governamentais. A popularização do uso da Internet também favoreceu o surgimento de novas redes sociais e políticas.

As críticas em relação à cultura política se dão por parte dos antropólogos que consideram excessivamente deterministas a teoria da cultura cívica de Almond e Verba (1963), à medida que propõem modelos de comportamento para as ações e preferências individuais, resultante da interação entre orientações subjetivas e objetos políticos. Em vez da inserção do indivíduo em unidades sociais, a antropologia privilegia a heterogeneidade e a diversidade de inserções sociais (Kuschnir e Carneiro, 1999). Entretanto, não descartam a influência da cultura política para o funcionamento das instituições⁹.

O excesso de racionalismo, a desconsideração total do contexto cultural e social para as escolhas feitas pelos agentes e a supervalorização de estruturas formais para participação do processo político são apontados como as principais limitações das teorias

⁸ “Uma importante literatura secundária no domínio da economia política comparada estende essa análise aos movimentos de trabalhadores, às organizações patronais e aos sistemas financeiros de diversos países” (Hall e Taylor, 2003, p. 196).

⁹ “Isto implicaria reconhecer que, embora a cultura política afete a estrutura e a performance governamental, certamente não as determina” (Diamond, 1994, p. 8 apud Kuschnir e Carneiro, 1999, p. 8).

neoinstitucionalistas, com foco na teoria da racionalidade, a predominante na Ciência Política nas últimas décadas, de um modo geral¹⁰.

¹⁰ “(...) a eficiência das instituições é fortemente condicionada por um conjunto de características específicas de organização social, tais como laços de confiança, normas, sistemas, redes de interação e cadeias de relações sociais” (Furualetto, 2008, p. 62).

3 REVISÃO TEÓRICA SOBRE BUROCRACIA ESTATAL E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

Weber (2004) define administração pública e política segundo o conceito de poder¹¹, fazendo referência aos moldes maquiavélicos de meio e fim e, em certa medida, ao marxismo. Três importantes características desta definição serão as linhas condutoras de todo o pensamento sobre a política, formulado no sentido de esquemas ideais, e a base para uma proposta em direção à compreensão da estrutura, da função e do funcionamento da burocracia e das instituições, considerando-se um contexto onde o econômico se alinha, e até, por vezes, se sobrepõe, ao político (o público), estes afetando e sendo afetados continuamente pelos valores, crenças e normas de convivência do corpo social (o privado), em maior ou menor grau. São elas: a existência de uma relação de dominação, a figura do líder ou de uma comunidade como fonte de distribuição dos poderes na sociedade e a concessão de privilégios aos que participam do poder.

A partir do momento em que, imbuídos pelo desejo de honra social, um líder ou grupo que ocupa um território (definido não apenas em termos geográficos) e passa a impor, por meio da coação, a vontade a outros grupos e líderes que compõem um corpo social heterogêneo, prática transformada de ocasional a permanente, institucionaliza-se a distribuição do poder de mando na sociedade, e criam-se relações associativas que o colocam na arena política¹². Importante destacar que, dentro deste esquema sociológico, as comunidades locais são entendidas como subdivisões do poder político, o que reforça um outro componente que vai influenciar grandemente o debate da relação entre burocracia e instituições: a hierarquia.

A forma em que o privilégio se distribui entre os grupos sociais e seus participantes (a ordem social), por meio de relações associativas institucionalizadas, ou seja, pela dominação, são responsáveis pelo surgimento – bem como pela natureza, e a partir dela pela função – do Estado e do funcionalismo. Três grupos participam desta disputa – as classes, os estamentos e os partidos – cujos interesses se aproximam, em larga medida, no exercício do poder. Desta forma, a dominação pode se dar em três tipos puros: a racional-legal, a tradicional e a carismática.

¹¹ Conceituado por Weber como: “a probabilidade de uma pessoa ou várias impor, numa ação social (baseada na dominação) a vontade própria, mesmo com a oposição de outros participantes desta”. (p. 175)

¹² “Relações associativas e compromissos concretos de diversos detentores e pretendentes a facilidades de mando subjetivas”. (p. 3)

3.1 A DOMINAÇÃO RACIONAL-LEGAL

Como o próprio nome indica, a racionalização é a principal característica da dominação racional-legal, também chamada de burocrática. Este também é o mais importante princípio da administração moderna, que tem como resultado a estruturação e determinação das funções da política segundo o molde da grande empresa capitalista. Ainda que repleta de vícios e desvios, Weber (2004) considera a organização burocrática como condição *sine qua non* para a democratização da política e ferramenta indispensável para a consolidação de um Estado Moderno baseado em: competências oficiais fixas, hierarquia, documentação (atas), qualificação, indeterminação do tempo de trabalho e conhecimento de regimento interno.

Estes elementos têm reflexos diretos na organização e dinâmica do funcionalismo público, que passa a contar com as seguintes características: profissionalização do cargo, busca de prestígio social, aspiração de desfrute de uma honra estamental, dever de fidelidade, vitaliciedade, remuneração e provisão. Condição visivelmente paradoxal: ao mesmo tempo em que a dominação por aparatos burocráticos pretende estabelecer uma ruptura definitiva entre o público e o privado (entendido aqui como sinônimo de doméstico, pessoal), rompendo com o modelo estruturado na honra estamental, acaba favorecendo a continuidade de práticas sectaristas, criando um novo estamento, com cultura, valores e normas de convivência próprias e restritas a seus iguais. A democracia, aqui, tem o seu sentido reduzido: direitos para a minoria de iguais, não para a maioria dos diferentes.

O primeiro embate neste sentido reside na escolha dos critérios a serem adotados pelos mandatários para composição do corpo do funcionalismo: domínio técnico X laços pessoais. Ao se fixarem as atividades a serem desenvolvidas por determinada instituição, estabelecem-se também as competências exigidas para os ocupantes de cada cargo, medidas em termos de qualificação. Em seu tipo ideal, o exame e a qualificação têm em vista a impessoalidade e a objetividade da tarefa administrativa a ser realizada, não mais subordinada a laços afetivos e pessoais com o senhor, esta com forte traço privado. Entretanto, legitimado pelo constitucionalismo e dominado por ele, esta condição gera dois desvios.

Um deles é que a qualificação, ainda que pretenda estender a instrução para a massa, favorece o surgimento do especialista, devidamente instruído e treinado para tal, que precisa documentar oficialmente o seu saber por meio do diploma. Embora, principalmente nos países em desenvolvimento, exista um esforço para a diminuição do nível de desigualdade social por meio da qualificação, o acesso limitado à educação formal, bem como seus diferentes níveis de qualidade, conforme o grau de exigência solicitado, mantém ou aumenta o nivelamento

socioeconômico dos grupos existentes, não apenas em termos de classe, mas prioritariamente de estamentos - o corporativismo - criando dificuldades para o fortalecimento da oposição e, conseqüentemente, da perda da honra social e das vantagens econômicas geradas para os integrantes da casta¹³. Ao mesmo tempo, a burocratização gera um ideal educativo que constrói um alicerce ideológico para a manutenção dos *status quo*, já que determinado pela estrutura de dominação e pelas condições sociais de pertinência à camada senhorial.

Outro desvio é que, ao fixar as competências oficiais, distribuem-se de maneira desigual os poderes de mando, visto que a organização se dá de forma hierárquica, portanto descendente e vertical, e não na forma de rede, esta horizontal, sendo condicionados por um superior. Segundo Weber (2004), este superior acaba por utilizar critérios subjetivos, como confiança e lealdade, para a nomeação dos funcionários que irão executar as tarefas mais importantes, e estes acabam por desenvolver um sentimento de dever ao superior, se afastando do princípio da impessoalidade e, por vezes, da moralidade. Esta prática também é reproduzida nas instituições políticas¹⁴.

O segundo conflito para a separação das duas esferas de poder se encontra na relação entre serviço público e benefícios privados. Para Weber (2004), a administração burocrática exclui o público e está fortemente baseada no segredo para a sobrevivência das camadas privilegiadas da sociedade. Embora o Estado utilize o salário e a provisão como alternativas para reduzir o enriquecimento econômico, muitas vezes ilícito, por parte dos funcionários públicos, a ocupação de um cargo público é meio para o fim de ocupar uma posição privilegiada na hierarquia social e, portanto, desfrutar de vantagens pessoais por conta de uma estima estamental, protegendo interesses próprios e gerando vantagens financeiras fora do campo da administração pública, mas em decorrência dele¹⁵.

¹³ “Se ouvimos de todas as áreas o clamor pela introdução de cursos e exames especiais regulamentados, a causa disto não é, naturalmente, uma repentina ‘sede de sabedoria’, mas sim a vontade de limitar a oferta de cargos e monopolizá-lo em favor dos possuidores de atestado de formação” (p. 231)

¹⁴ “Naturalmente, a existência formal de uma eleição não significa, necessariamente, que atrás desta não se esconda uma nomeação: dentro do Estado, esta é, sobretudo, efetuada pelos chefes do partido. Se ocorre ou não, não depende das disposições do direito público, mas da forma em que funcionam os mecanismos dos partidos, os quais, onde estão firmemente organizados, podem transformar a eleição formalmente livre numa mera aclamação de um candidato designado pelo chefe de partido ou, o que ocorre regularmente, numa luta, realizada segundo determinadas regras, pelos votos de um dos dois candidatos designados”. (p. 202).

¹⁵ “Isto tem regularmente a consequência de que a exploração direta ou indiretamente econômica ou também a “social” da posição de todo o tipo de atividade administrativa que concede àqueles que a realizam representa a remuneração pelo exercício da função. Dentro da administração estatal, a burocratização e a democratização significam, por isso, apesar de seu caráter geralmente mais ‘econômico’ em comparação àquelas outras formas, um aumento das despesas *efetivas* do erário público”. (p. 219)

Uma importante contribuição deste modelo para o debate sobre o sistema político reside na relação entre o Estado burocrático e os órgãos colegiados, estes não concebidos aqui como forma da organização da massa dominada, ou da sociedade civil organizada nos moldes atuais, mas de grupos com capacidade de influenciar a distribuição do poder exercida pelo mandatário: elites econômicas e políticas com honra estamental (anciões, velhos estadistas e honoratíores).

Para Weber (2004), estes só não são mais importantes do que o funcionalismo pela sua menor eficiência na formulação de respostas às demandas emergentes, visto que reservam um importante espaço para a contestação e, portanto, estão menos inclinadas ao consenso. Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento documental, continuidade, discrição, uniformidade, submissão rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais são elementos que garantem a predominância da burocratização¹⁶.

Mais do que instrumentos para a democratização das relações associativas, os órgãos colegiados são um contrapoder ao domínio da burocracia, e à própria superioridade deles próprios, pois órgãos consultivos, e um instrumento para a centralização do poder nas mãos do soberano¹⁷. Entretanto, os órgãos colegiados podem se transformar em estruturas deliberativas se solicitadas pelo mandatário continuamente, interferindo no processo decisório ou se transformadas em estamento.

3.2 A DOMINAÇÃO TRADICIONAL

A dominação tradicional é condicionada por laços pessoais e regras de convivência e encontra a sua base em duas abordagens que, em maior ou menor grau, permanecem na estrutura de poder do Estado Moderno: o patriarcalismo e o patrimonialismo.

No patriarcalismo, os valores subjetivos que formam os costumes e a tradição, e que determinam a submissão ao senhor, são a lealdade e a piedade. Condição anterior ao Estado

¹⁶ “O trabalho organizado em forma colegial, por outro lado, condiciona atritos e retardações, compromissos entre opiniões e interesses contrários, realizando-se, portanto, com menos precisão e menos dependência de autoridades superiores e, por isso, de maneira menos uniforme e mais devagar”. (p. 212).

¹⁷ “Esta espécie de autoridades colegiais é, portanto, a forma típica em que o soberano, que se torna cada vez mais ‘diletante’, se aproveita do conhecimento especial e ao mesmo tempo – o que muitas vezes passa despercebido – procura defender-se do poder crescente deste conhecimento e manter, diante deste, sua posição dominante”. (p. 228).

Moderno, e de origem doméstica, duas de suas características se percebem nesta nova organização administrativa: a posição autoritária pessoal e a obediência às normas, ainda que no patriarcalismo esta última assumia o significado de submissão pessoal. Uma das heranças do patriarcalismo é sua contribuição decisiva para a organização estatal e burocrática e para o desenvolvimento da economia monetária, que tem como base a propriedade, bem como para o desenvolvimento do patrimonialismo.¹⁸

Para Weber (2004, p. 240), a formação estatal-patrimonial se dá “quando o príncipe organiza, em princípio, seu poder político, isto é, sua dominação não-doméstica, com o emprego da coação física sobre os dominados, sobre territórios e pessoas expatrimoniais, da mesma forma que o exercício do poder doméstico”.

No patrimonialismo, o poder político, ainda que unívoco, depende de um grupo de portadores de honra para viabilizar seu exercício, ou seja, de um estamento “onde a honra social (prestígio) dentro de determinado círculo se torna a base de uma posição dominante com poder de mando autoritário”. (p. 236). Logo, os cargos públicos são ocupados por membros das camadas privilegiadas da sociedade, ou do círculo pessoal do senhor, cuja remuneração é realizada por meio de prebendas (concessão de terras ou direito à arrecadação de tributos dos súditos), os chamados cargos patrimoniais.

Estes cargos patrimoniais são caracterizados por: 1) falta de distinção entre a esfera privada e a oficial; 2) falta de finalidades precisas; 3) arbitrariedade para a resolução de impasses; 4) remuneração por meio de prebendas; 5) bonificações extraoficiais concedidas pelo senhor. A dominação patrimonial também é responsável por outras implicações políticas como: a relativização do uso da coação física na sociedade e a dependência do poder privado estamental, especialmente em âmbito local, para a governabilidade, com o fortalecimento de práticas patronais e clientelísticas.

Na dominação patrimonial, ganha importância o poder militar, visto como meio para garantir a obediência dos subordinados. Como em grande parte provisionado por mercenários, ou pela cessão de terras aos membros da massa não-possuidora recrutados para o confronto, resultam, assim como o funcionalismo burocrático, na reunião dos militares em um estamento, tornando-se ameaça para o grupo dominante por sua interferência no processo decisório. O mesmo acontece com as corporações ou uniões profissionais legitimadas, inicialmente, com vistas a garantir contribuições financeiras e diminuir a dependência dos

¹⁸ “A este caso especial da estrutura de dominação patriarcal: o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar a dominação *patrimonial*”. (p. 238)

mandatários pelos militares. Um dos exemplos é a posição dos ministeriais¹⁹, que acabam interferindo na escolha para a nomeação dos funcionários dirigentes da corte por meio da monopolização de atribuições.

Para evitar tais monopólios, uma das opções adotadas é a nomeação dos dependentes diretos do mandatário ou de estrangeiros, diretamente dependentes do senhorio corporal. Mesmo com o fenômeno da burocratização, traços deste modelo podem ser identificados nos sistemas de nomeação de cargos de confiança existentes em diferentes instituições da administração pública.

Weber (2004) chama a atenção para uma especificidade do patrimonialismo no Ocidente: o desenvolvimento de corporações territoriais estamentais, que reforçam o poder de mando local por um grupo específico, em determinada unidade. No campo político, estes grupos se tornam intermediários na relação entre o príncipe e seus súditos e exigem o monopólio da distribuição dos cargos políticos e a imunidade, esta definida em termos de exclusão das intervenções dos funcionários administrativos nos domínios do soberano distrital²⁰. Pode-se dizer que esta especificidade favoreceu a introdução de uma nova prática relacionada à distribuição de cargos patrimoniais, o nepotismo direto ou cruzado, que ainda predomina no Estado Moderno.

O feudalismo contribuiu para reforçar o Estado patrimonial. Porém, em vez de grupos com honra social, o poder político passa a ser exercido de modo individual, embora conserve a mesma base estamental²¹ e não seja exclusivo, como concessão do que podemos chamar de um líder. Ao contrário do patrimonialismo puro, esta relação deixa de estar condicionada apenas por laços pessoais, sendo assegurada por um contrato que estabelece os direitos e deveres de ambas as partes, representando, no campo político, um avanço em

¹⁹ "Neste caso, os membros da comunidade jurídica monopolizavam os cargos, impunham princípios fixos e especialmente a necessidade de seu consentimento para a admissão de estanhos nas associações dos ministeriais, fixavam os serviços e as incumbências, constituindo em todos os aspectos uma associação estamentalmente isolada com a qual tinha que pactuar o senhor". (p. 252).

²⁰ "Por toda parte, a tendência do desenvolvimento era a de 'mediatizar' a totalidade dos súditos do príncipe patrimonial, de inserir entre eles e o príncipe a camada dos *honoratiores* locais como detentora exclusiva de todas as espécies de cargo políticos, de cortar a relação direta entre eles, de fazer com que tanto o súdito quanto o príncipe, para tratar de suas recíprocas exigências tributárias e militares, por um lado, e de proteção jurídica, por outro, se dirigissem sempre ao detentor local do cargo, com exclusão de qualquer controle por parte do príncipe, e de conseguir a apropriação hereditária, de direito ou de fato, do próprio cargo político, por parte de uma família ou pelo menos de uma união de *honoratiores* locais". (p. 278).

²¹ "(...) o senhor, diante do subordinado individual, é onipotente, sendo porém impotente diante dos interesses de todos em conjunto, e que ele deve ter certeza do apoio ou pelo menos da tolerância dos demais vassalos para proceder sem perigo contra eles". (p. 296)

direção ao constitucionalismo e à categorização do funcionalismo como profissão e não como prebenda, tal qual aquele o é na organização burocrática, embora com a criação de novas tarefas administrativas para manter o poder nas mãos do senhor haja um retrocesso em direção à condição anterior.

O feudalismo também inclui um novo elemento na formação e na dinâmica da burocracia e das instituições: a dependência do poder local, representado, neste caso, pelos feudatários. Essa nova categoria econômica, política e social passa a ser intermediária na dominação entre o senhor e a massa, cuja atribuição é adquirida por meio da enfeudação obrigatória.²² Isto abre caminho para a divisão dos poderes em esferas de abrangência, embora esta fosse definida em termos quantitativos, não qualitativos.

Weber chama a atenção que, com o fortalecimento das cidades, a criação de novas funções e a nomeação de responsáveis torna-se a elas inerente, como condição de uma nova cultura política de determinadas unidades territoriais que trouxe reflexos na estruturação e na organização do poder político e da administração pública²³.

Em contrapartida, a organização dos detentores de poder político em uniões corporativas regulamentadas significou o primeiro passo em direção à separação entre pessoa e profissão e patrimônio pessoal e recursos destinados ao exercício do cargo, aproximando-se da impessoalidade do Estado Moderno²⁴.

²² "No sistema burocrático, este sistema [obrigação do rei conceder a vassalos todas as unidades feudais tradicionais, sem exceção] pretende criar uma garantia jurídica para os dominados, enquanto no caso do feudo, a enfeudação obrigatória, ao contrário, cortava a massa dominada pelos feudatários, como detentores de cargos, da relação direta com o senhor feudal supremo (o rei) e garantia os direitos do conjunto de feudatários, diante do senhor, no sentido do que o senhor não rompesse o sistema de poderes feudais em seu próprio interesse, voltando a unir todo o poder em suas mãos, mas sim que ele sempre concedesse todos os objetos de enfeudação aos descendentes dos vassalos". (p. 297)

²³ "Ao contrário, muitas vezes eram precisamente as cidades a parte que procurava o senhor com o pedido de que satisfizesse as exigências dos interessados de novos serviços administrativos, exigência que resultaram, a cada momento, do desenvolvimento geral econômico e cultural, isto é, de fatores evolucionários objetivos, e que assumisse este compromisso, particularmente, mediante a criação de autoridades adequadas". (p. 303).

²⁴ "Do mesmo que cada um deles, tanto o senhor quanto o funcionário enfeudado, perseguia seus interesses essencialmente pessoais sobre o fundamento de sua base jurídica subjetiva, todo o custo da administração não era coberto ou pago, em oposição à burocracia, mediante um sistema tributário racional, nem a partir da gestão orçamentária do senhor, em oposição ao patrimonialismo, ou mediante receitas prebendais destinadas a este fim, mas era levantado pelos detentores de poderes individuais, mediante esforços pessoais ou a partir de reservas pessoais ou então (e sobretudo) mediante o trabalho dos submetidos patrimoniais ou dos 'súditos' que tinham, em virtude do direito político concedido em feudo". (p. 300).

3.3 A DOMINAÇÃO CARISMÁTICA

Para Weber (2004), o poder carismático autêntico é o segundo grande portador histórico do comunismo, entendido como a ausência de calculabilidade de bens, atrás apenas do patriarcalismo. Este é oposto à burocracia, esta entendida como reprodutora da forma e funcionamento do capitalismo moderno, inescapáveis no avanço à democratização: “(...) o carisma é um poder, em princípio, extracotidiano, e por isso, necessariamente extraeconômico, ameaçado em sua virulência assim que ganham primazia os interesses da vida cotidiana, situação iminente por toda a parte: a ‘prebenda’ – o benefício em espécie que ocupa o lugar do antigo abastecimento comunista a partir das reservas coletivas, cujo surgimento tem aqui seu verdadeiro lar – é o primeiro passo nesta direção” (p. 351)

A aproximação com o comunismo por si só oferece indícios sobre a base da organização e funcionamento do complexo político, e da administração pública, ante a um sistema de dominação carismática que tem como essência a ausência de instituições, ao menos em seu estado original, e assume o posicionamento de um contra-poder. O líder não é escolhido, é reconhecido e creditado como o detentor de qualidades pessoais extraordinárias o que, para determinado grupo²⁵, o distingue dos demais. Um sentimento de dever une o líder carismático e seu séquito e esta relação define a sua missão: a busca do bem-estar social.

A pessoalidade desta relação, em certo sentido, gera um maior controle social das ações dos dirigentes e uma percepção positiva de sua representação e participação no jogo político: a obediência exigida pelo líder só é concedida se este responde de forma satisfatória à missão proposta e a prestação de contas constante de suas ações é definitiva para a sua permanência no poder²⁶, ou seja, para a sua legitimidade.

A aproximação entre dominador e dominados, somada à ausência de calculabilidade de bens, o Estado carismático é independente do financiamento privado e dos emolumentos, aquele, no Estado Moderno, subsidiado por mecenas e empresários que garantem a estabilidade do sistema de distribuição de poderes na sociedade e sua perpetuação na posição de mandatários políticos. O Estado carismático subsiste por meio de recursos econômicos de

²⁵ “Segundo seu sentido e conteúdo, a missão pode dirigir-se, e em regra o faz, a um grupo de pessoas determinado por fatores locais, étnicos, sociais, políticos, profissionais ou de outro tipo qualquer: neste caso, encontra seus limites no círculo das pessoas” (p. 324)

²⁶ “O portador do carisma assume as tarefas que considera adequadas e exige obediência e adesão em virtude de sua missão. Se as encontra ou não, depende do êxito. Se aqueles aos quais ele se sente enviado não reconhecem sua missão, a exigência fracassa. Se o reconhecem, é o senhor deles enquanto sabe manter seu reconhecimento mediante ‘provas’”. (p. 324)

patrocinadores individuais ou na forma de doações, contribuições ou outras prestações voluntárias por parte daqueles a que se dirige.

Os critérios da necessidade, da capacidade e cumprimento do dever, em vez da acumulação de capital, também ditam a distribuição dos bens materiais entre os ocupantes de cargos públicos no Estado carismático²⁷. A administração pública tem uma estrutura social claramente definida, com órgãos pessoais e um aparato de serviços e bens materiais à disposição dos portadores de carisma e sua finalidade, ou melhor, sua obrigação, é auxiliar o mestre na realização de seu empreendimento.

Com o advento da democratização e do Estado Moderno, e sua inerente racionalização e institucionalização, o poder carismático abandona suas características revolucionárias e se adapta às tendências burocráticas ou patrimoniais, com inclinação mercantil. Neste novo contexto, os líderes carismáticos ganham espaço nos partidos políticos, instâncias de representação não mais do corpo social, mas de grupos de funcionários especializados ou notáveis da camada privilegiada²⁸, portadores de distinção estamental, que não são mais reconhecidos pelos seus representados, mas indicados ou nomeados pelos membros do próprio partido para posterior aclamação dos eleitores em um sistema racional de regras estatuídas.

A participação da população se restringe ao voto e a impessoalidade provoca uma queda do controle social dos cidadãos quanto à conduta e às ações dos parlamentares. A busca do bem-estar social é substituída pela garantia pessoal do prestígio e do privilégio, social, político e econômico. Em vez da convicção, do comprometimento com propostas, o discurso demagógico e diletante ganha voz e vez²⁹. Em vez do financiamento público, o privado, e com eles a corrupção, a patronagem e o clientelismo.

²⁷ "Recebem-nos, ao contrário, na esfera material, na medida em que o sustento do indivíduo não esteja garantido de outra forma, na utilização coletiva, autoritariamente dirigida, daqueles bens que afluem ao mestre, como presentes honoríficos, saques de guerras ou doações, os quais o mestre divide com ele, sem prestar contas e sem contrato; isto é, eventualmente têm eles o direito à comensalidade, a equipamentos e presentes honoríficos que ele lhes concede, e, na esfera ideal, participam da estima e honra política e religiosa que são prestadas ao mestre". (p. 330)

²⁸ "Em face do direito de eleição prévia, carismaticamente condicionado, dos clérigos ou funcionários da corte ou grandes vassalos, a aclamação dos dominados passa cada vez mais para segundo plano, até surgir, por fim, um grêmio eleitoral oligárquico exclusivo. (...) Mas a mesma coisa dá-se por toda parte onde um grupo de pessoas tecnicamente experientes tem o direito de proposta ou eleição prévia do candidato" (p. 336-337)

²⁹ "Quanto mais se pretende impressionar as massas e quanto mais rigorosa se torna a organização burocrática dos partidos, tanto mais secundário fica nestas campanhas o conteúdo do discurso, pois seu efeito, desde que não estejam dadas simples situações de classes ou outros interesses econômicos que possam ser racionalmente considerados e tratados, é puramente emocional e tem apenas o mesmo sentido das manifestações e festas dos

Outra importante mudança gerada com a transição dos tipos de organização política se dá em relação à influência da cultura na formatação e no funcionamento do sistema político. Em vez da exaltação dos valores, crenças e atitudes dos cidadãos-eleitores como indutores de transformação das estruturas políticas, a cultura passa a ser vista como condicionada pelas instituições, pelo menos na visão de grande parte dos estudiosos sobre o assunto³⁰.

partidos: produzir nas massas a ideia do poder e da certeza de vitória do partido e, sobretudo, da qualificação carismática do chefe" (p. 339).

³⁰ "O poder do carisma fundamenta-se na fé em revelações e heróis, na convicção emocional da importância e do valor de uma manifestação de natureza religiosa, ética, artística, científica, política ou de outra qualquer, no heroísmo da ascese, da guerra e da sabedoria judicial, do dom mágico ou de outro tipo. Esta fé revoluciona os homens 'de dentro para fora' e procura transformar as coisas e as ordens segundo seu querer revolucionário" (p. 327).

4 OS DESAFIOS CULTURAIS PARA A PROPOSTA DO ESTADO MODERNO

Uma burocracia impessoal e profissional e instituições políticas eficientes no atendimento das demandas sociais, que promovam o fortalecimento dos valores republicanos e democráticos, entre eles a cidadania, a liberdade e a igualdade, com controle social e responsividade. Este é o objetivo maior pelo qual prima o Estado Moderno.

E, de ideal, torná-lo pragmático é um dos maiores desafios da pós-modernidade na área da Sociologia Política. Como corrigir as deformações que valores patrimonialistas e patriarcais, de tradição histórica e arraigados na economia de capital e no materialismo, causaram na função e no funcionamento da administração pública e da política? Que impactos a relação entre norma e valor traz para a manutenção do *status quo*? Até que ponto práticas antiéticas e amorais, deformidades do Estado Moderno, são consideradas aceitáveis culturalmente? Qual a percepção dos eleitores e cidadãos quanto à sua função, a dos políticos e a da política?

A relação entre norma e valor é apontada por alguns autores como um dos principais desafios para a consolidação do Estado Moderno, nos moldes weberianos. A contradição entre norma (enquanto regra jurídico-formal estatuída) e valor (construção social) é o principal entrave para a consolidação da proposta democrática e favorece a existência de práticas clientelistas e corruptas, as últimas entendidas como meio para o enriquecimento pessoal por meio de gastos públicos e para a obtenção de informações privilegiadas a um grupo ou a um indivíduo. Para Lopez (2008, p. 79):

Uma vez que definimos formalmente o que é uma prática corrupta, tal definição não altera – pelo menos no curto prazo –, obviamente, os valores e códigos de conduta dos atores na vida cotidiana. Inúmeras condutas que, do ponto de vista jurídico-formal são corruptas, não são concebidas como tal pelos atores que estariam a praticá-la. Há, portanto, uma dissonância entre norma e valor, mas a que a análise jurídica que não contempla as representações naturais não capta.

O esvaziamento do teor e da aplicabilidade da norma, quando da imposição desta aos valores e à cultura de determinada sociedade, em um contexto de conflito, põe em xeque a sua legitimidade e a torna meramente dogmática, como explica Putnam (1996, p. 189): “as regras informais e a cultura não só mudam mais lentamente do que as regras formais, como tendem a remodelá-las, de modo que a imposição externa de um conjunto comum de regras formais acarreta resultados amplamente divergentes”.

A ausência de auto-responsabilização dos atores envolvidos em práticas corruptas ou clientelistas pelos danos de sua conduta, considerando-se que esta deveria ser norteadas no sentido de evitar prejuízos de qualquer ordem à coletividade, também é um dos fatores para a continuidade das transgressões, morais e/ou legais, bem como para a manutenção da incompatibilidade entre discurso social-formal e atitude individual.

Quando o próprio emissor do juízo participa de tais práticas, tende a negar a imoralidade, ou ilicitude, de sua ação³¹. As justificativas geralmente estão relacionadas ao grau de proximidade com a fonte do favor solicitado, ou de seus interlocutores, a própria percepção sobre a função desta fonte (geralmente com forte apelo carismático), a escassez de meios eficazes para a resolução de sua questão pessoal ou pela reincidência à solicitação. Desta forma, como explica De Zwart (1994, *apud* Lopez, 2008, p. 84), cria-se uma obrigação social de se fazer uso dos contatos pessoais:

Ninguém que tenha um amigo, ou o amigo de um amigo, que trabalha na estação ferroviária compra bilhetes no guichê mesmo que fosse mais rápido e mais fácil do que incorrer nos rituais obrigatórios e de endividamento que a ajuda prestada a um amigo inevitavelmente implica. E para o amigo ou o amigo do amigo seria impróprio não ajudar com um bilhete, mesmo que se lhe custasse tempo e reclamação de seu chefe. Com frequência, ambas as partes se sentem incômodas, mas a situação é de certa forma inescapável.

Putnam (1996) classifica o recurso a esta prática como falta de virtude cívica. Aliada a uma situação de desigualdade econômica, o autor a considera como uma das responsáveis pelo surgimento do familismo amoral, visto que a arbitrariedade do próprio indivíduo em relação à adesão *sine qua non* de determinado valor, condicionada por interesses materiais imediatos e privados, gera a desconfiança generalizada em relação à atitude do outro. Assim, presume-se que os outros agirão da mesma forma.

Socializada, esta desconfiança torna-se um elemento cultural, anulando o caráter de inviolabilidade do código de conduta, e o familismo amoral tende a ser mais recorrente em comunidades menos cívicas, caracterizadas por menores graus de: 1) cidadania com participação nos negócios públicos; 2) igualdade política com o desenvolvimento de relações de reciprocidade e cooperação; 3) confiança, solidariedade e tolerância; 4) associações (organizações civis e políticas).

³¹ “Aqueles que são favorecidos, por sua vez, vêem nesta conduta razões para fundar suas denúncias. Mas, estes últimos, quando colocados na mesma posição, tendem a julgar os favorecimentos como os primeiros e, frequentemente, procuram acentuar a especificidade do seu caso, distinguindo-o daqueles por ele denunciados” (Bezerra, 1993, *apud* Heymann, p. 21).

Nas regiões menos cívicas, quase todos esperam que os demais violem as regras. Parece tolice obedecer às regras de trânsito, às leis do fisco ou às normas previdenciárias quando se espera que os demais venham a desobedecê-la (...) Então, você também engana, e assim as cínicas e funestas expectativas de todos acabam se confirmando. (Putnam, 1996. p. 124)

A recorrência a contatos pessoais, a busca pelo privilégio e por vantagens, em grande parte materiais, e a permissividade resultante da transgressão de uma regra socialmente estabelecida, provenientes das relações cotidianas - aliado ao entendimento de que a cultura influencia significativamente no funcionamento da estrutura, embora não se possa negar que esta também gere mudanças na primeira - moldam os valores e as atitudes atribuídos à cultura política, tanto em relação ao funcionalismo, quanto às instituições.

Como reflexo, e em contraposição à impessoalidade da organização burocrática e ao bem-estar social, constitucionalmente preconizados, predominam os valores associados ao personalismo, à patronagem, ao clientelismo e à corrupção, resultantes da tradição histórica de uma organização social, e de um Estado, no qual ainda residem profundas marcas patrimoniais e patriarcais. Modificar estes valores e percepções ainda é um desafio para diversos regimes democráticos, principalmente aqueles com antecedentes de autoritarismo.

O principal deles refere-se à superação do dilema da ação coletiva (uso de relações pessoais para benefícios privados). No sistema político, uma destas práticas se refere à distribuição de cargos públicos, conhecidos como cargos de confiança, resultantes da nomeação pelo líder político eleito, e que abriga, em grande parte, parentes ou partidários políticos:

O recurso às relações pessoais para obter serviços costuma ser uma estratégia eficaz, mas ela não se aplica somente pela racionalidade instrumental. É também uma forma de agir socialmente imposta nas relações entre cidadãos e burocratas, políticos e burocratas e políticos e eleitores. Por vezes, demandas que passam por relações pessoais são mais ineficazes que as rotinas oficiais, mas ainda assim são postas em prática porque estão inseridas na lógica da ação social dos indivíduos. (Lopez, 2008, p. 83)

Legitimando esta lógica, cidadãos-eleitores se assumem como subalternos e se colocam na posição de pedintes, dignos de prebendas e benesses, atribuindo aos poderosos o dever de conceder “esmolas” como forma de retribuir o seu excesso de poder e riqueza, originando, segundo Heymann (1999) a “teoria da esmola”. Nesta relação, reafirmam-se os valores da lealdade, hierarquia e autoridade, características do familismo amoral, e de

aceitação da desigualdade, vista como natural, assim com a força da autoridade para bonificar os mais fracos e/ou coibir os mais fortes ³².

Em contrapartida, concede-se ao mandante o atributo de “superpessoa”: autoridade superior com poder sem limites impostos pelas regras ou pelas leis, definido por Matta (1990, p. 91, *apud* Heymann, 1999, p. 25): “aquelas cujos pedidos não podem ser recusados, cuja obra não pode ser atacada, cujo rosto não pode ser desconhecido, cuja projeção (...) é avassaladora e cujo prestígio (eis outra palavra básica de nosso vocabulário político) não deve ser subestimado”. Ao mesmo tempo, os pedidos são vistos pelos mandatários com reforço do seu poder hierárquico, símbolo de reconhecimento no campo político, instrumento para aumentar o seu capital político. Eis os fatores motivadores da prática de favorecimento pessoal, tanto para os cidadãos-eleitores, quanto para os líderes políticos, como citam Lipset e Lenz: acumulação de renda e reconhecimento social³³. Para tanto, ter amigos significa ter influência, e quanto mais influentes estes amigos, mais influência ele próprio possui (Pitt-Rivers, 1977).

O nível de motivação de realização dos objetivos acima citados, e dos contatos pessoais disponíveis, em um sistema que não oferece, de maneira igualitária, as condições necessárias para o seu alcance, indicam uma maior ou menor adesão à corrupção como meio possível, segundo Lipset e Lenz.

Nestes termos, a política, mais precisamente as instituições, é vista como espaço para a garantia de alguns “direitos” (privados), possibilitando mediante a interferência de uma pessoa poderosa (pública), o que gera a coexistência e a sobreposição da moral pessoal e dos critérios oficiais, e a torna a única via possível para o sucesso.

Esta acepção influi radicalmente na percepção que se tem acerca do funcionalismo público, visto pelos cidadãos-eleitores como meio legítimo para a conquista de tais “direitos” e que, em alguns casos, abriga ou facilita a corrupção, por meio de uma prática que Wale (1982 *apud* Lopez, 2008, p. 32), denomina como “carrossel burocrático” (transferência maciça de funcionários da administração pública por motivação político-eleitoral): “O carrossel burocrático criou um mercado de cargos informal que converteu os cargos em algo similar a um título de posse, a partir de um sistema de preços de mercado e exigências de propina correspondentes, que variam de acordo com a taxa de retorno esperada”.

³² “(...) em se tratando de relações assimétricas, como já tem sido apontado pelos diversos clientelismos (Landé, 1977), o contra-dom é de natureza diferente do dom e não tem que superá-lo, pois as posições sociais dos atores envolvidos justificam a defasagem, tornando-a o padrão deste tipo de troca” (Heymann, 1999, p. 8).

³³ “As relações de autoridade na esfera política espelham fielmente as relações autoritárias num contexto social mais amplo” (Putnam, 1996, p. 115).

Weber (1999) chama atenção para a tendência crescente desta burocratização excessiva nos partidos políticos que, em vez de instâncias indutoras da mudança no sentido de uma recuperação dos valores inerentes à implantação de um Estado de Bem-Estar Social, pela via institucional, assumem a condição de meio para a obtenção de previdência privada:

Com o número crescente de cargos, consequência da burocratização geral, e com a procura crescente deles, como forma de previdência especificamente segura, aumenta em todos os partidos esta tendência, e este se transformam, para seu séquito, cada vez mais, em um meio para obter o sustento garantido. (p. 547)

Para alguns autores, como Putnam (1996) e Inglehart (1990), uma mudança definitiva das prioridades valorativas da cultura política, e consequentemente das relações sociais, só seria possível por meio da mudança geracional³⁴, cujos efeitos antecederiam aqueles resultantes do desenvolvimento socioeconômico, ainda que mais tarde ambos se influenciassem reciprocamente. A construção de uma organização baseada na confiança e no respeito às normas e sistemas, na cooperação, na reciprocidade mútua e na participação cívica, são apontadas como as principais prioridades valorativas a serem adotadas em oposição às concepções materialistas, que aumentariam a eficiência da sociedade e do desempenho das instituições³⁵.

Para Weber (1999), o fim da corrupção e das práticas de favorecimentos pessoal só seria possível a partir do surgimento de um novo perfil de liderança, autônomo e oriundo das massas. Entretanto, o autor considera esta possibilidade no plano ideal, sem grandes chances de realização pragmática:

Uma liderança baseada nos méritos do trabalho poderia surgir e ser selecionada se nos grandes municípios aparecesse em cena o ditador plebiscitário urbano com o direito de montar, de modo autônomo, seus escritórios, como aconteceu nos Estados Unidos, onde quer que se pretendesse seriamente acabar com a corrupção. Isto requereria uma organização partidária apropriada para semelhantes eleições. Mas a oposição pequeno-burguesa a toda espécie de liderança, por parte de todos os partidos, também e, sobretudo, a social-democracia, faz com que permaneça completamente na obscuridade a futura estruturação dos partidos e, com isso, o destino de todas essas possibilidades. (p. 560)

³⁴ “Os ritmos da mudança institucional são lentos. Não raro é preciso que várias gerações passem por uma nova instituição para que se perceba claramente os efeitos dela sobre a cultura e o comportamento. Modismos efêmeros ou caprichos individuais de seus membros encobrem tendências mais profundas” (Putnam, 1996, p. 74)

³⁵ “Para a estabilidade política, para a boa governança e mesmo para o desenvolvimento econômico, o capital social pode ser mais importante até do que o capital físico e humano” (Putnam, 1996, p. 162)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Redefinir o desenho das instituições e da administração pública, por meio da alteração das regras eleitorais e das normas de funcionamento destes órgãos, e fortalecer os mecanismos formais de participação. Modificar apenas normas, regras e procedimentos do sistema político é suficiente para a consolidação dos valores democráticos? Até que ponto as propostas de reforma política refletem os anseios da sociedade e não de uma elite recrutada das camadas privilegiadas da sociedade? Que peso a cultura têm para a supressão de valores e práticas associadas a um Estado patrimonial e patriarcal?

Estas são algumas reflexões suscitadas a partir do debate entre cultura e estrutura, presente em diversas fases da história dos países que aderiram à democracia como regime político legítimo, e que trazem em seu cerne duas questões primordiais: quais as possibilidades reais para esta mudança em um contexto em que pesam fatores econômicos? Por onde começar esta mudança: pela sociedade ou pela seleção dos líderes políticos?

Na visão dos culturalistas, a resposta para uma transformação radical no modo de fazer política e na percepção de sua função, voltada para a promoção do bem-público, é plenamente possível, desde que passe, obrigatoriamente, por uma transformação das atitudes, dos sentimentos e nos códigos de conduta dos cidadãos-eleitores no relacionamento com os outros, nos diferentes papéis por eles assumidos na vida cotidiana. E, isto, independentemente do grau de desenvolvimento econômico de determinada comunidade.

Estes novos padrões de comportamento teriam reflexos diretos no funcionamento e na função das instituições políticas e do funcionalismo público, como destaca Moisés (2008, p. 15): “o funcionamento adequado das instituições democráticas requer a presença de elementos da justificação de sua função, os quais estão relacionados com as convicções dos cidadãos a respeito de sua missão e de seu funcionamento”. A mesma opinião é compartilhada por Shin (2005) e O'Donnel (2004), citados por Furnaletto (2008, p. 16): “o que os cidadãos pensam e sentem sobre as instituições democráticas, assim como suas atitudes a respeito delas, são componentes indispensáveis do software sem o qual o hardware democrático funcional mal”.

Para tanto - ao contrário do que defende Montesquieu para quem, nos primórdios de uma nova forma de organização política, os líderes moldam as instituições, mas posteriormente as instituições moldam os líderes - é necessário o engajamento dos indivíduos que compõem os diferentes segmentos da sociedade civil organizada (movimentos sociais e populares, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais, entidades acadêmicas, de classe e de pesquisa e organizações não-governamentais), organizados não sob a tutela do

Estado, mas de forma autônoma³⁶, enquanto expressão do interesse e da diversidade social, para aprimorar o controle social e exigir a participação na deliberação de ações, projetos e programas executados pelo poder público, bem como de cobrar a publicidade sobre a realização de seus atos, este princípio constitucional.

E é aí que, para alguns estudiosos das Ciências Políticas, encontra-se uma barreira para o avanço em relação à adesão de uma cultura, social e política, baseada nos valores democráticos que, até certo ponto, pode ser entendido com um retrocesso. Para alguns autores, torna-se mais recorrente o entendimento de que, atualmente, há uma tendência à despolitização da população, pelo pouco uso dos canais de participação institucional e pela falta de mobilização e intervenção nos assuntos políticos.

Desta forma, o exercício da cidadania (que deveria ser motivado pelo auto-reconhecimento e conscientização do indivíduo como parte integrante de uma sociedade composta por iguais e principal ator da política e dos negócios públicos, portador de direitos e deveres morais em relação ao outro, sejam eles informais e/ou formais) estaria, cada vez mais, sendo relegado a segundo plano, e seria facilmente delegado à uma “autoridade competente”.

Hipótese refutada por Inglehart e Welze (2006), citados por Ribeiro (p. 16): “ao invés de serem dirigidas por organizações burocráticas comandadas por elites, as pessoas estariam procurando estratégias para a manifestação de suas preferências sobre assuntos específicos, tais como aborto, os direitos de mulheres e homossexuais, a corrupção das elites e as questões ambientais”.

Além da participação e do engajamento, para que uma verdadeira mudança aconteça, é indispensável que estas novas organizações, autônomas e não-tuteladas, estejam embasadas no nacionalismo e não se apresentem como meras representações da clivagem social: um novo estamento que tem como objetivo a busca de vantagens e privilégios pessoais, ou restritos aos integrantes de seu grupo, à custa do bem-público, aprofundando as desigualdades existentes.

Neste novo contexto e de acordo com estas orientações, cria-se um cenário profícuo para a fundação de associações que, conforme seu comportamento e sua fidelidade aos valores e objetivos de origem, podem se assumir como um importante contra-poder da atual ordem estabelecida, como cita Weber (1999, p. 225): “(...) a criação de órgãos deliberativos locais, interlocais ou centrais parlamentares ou de outro modo representativos ou recrutados de grupos profissionais parece opor-se diretamente a tal aumento [do poder da burocracia]”.

³⁶ Para Weber (1999, p. 542), esta seria uma das opções contra “(...) o pacifismo da impotência social sob as asas do único poder realmente inescapável: a burocracia no Estado e na economia”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FEREJOHN, J. & PASQUINO, P. 2001. **A teoria da escolha racional da ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 16, n. 45.

FURNALETTO, E. L. 2008. **Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social**. In: Revista de Sociologia Política, v. 16, número suplementar, p. 55-67.

HALL, P. A & TAYLOR, R.C.R. 2003 **As três versões do neo-institucionalismo**. In: Revista de Cultura Política, n. 58, p. 193-223.

HEYMANN, L. Q. **"Quem não tem padrinho morre pagão"**: fragmentos de um discurso sobre o poder. 1999. Estudos históricos, n. 24, p. 323-349.

KUSCHNIR, K. & CARNEIRO, L. P. 1999. **As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política**. Estudos Históricos, v. 13, n. 24, p. 227-250.

LIPSET, S. M. & LENZ, G. S. **Corrupção, cultura e mercados**. In: HARRISON, L. & HUNTINGTON, S. 2002. A cultura importa: os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record, p. 173-188.

LOPEZ, F. G. 2008. **Política e burocracia nos Estados da Índia e do Brasil**. In: Revista de Sociologia Política, v. 16, número suplementar, p. 69-92.

MOISÉS, J. A. 2008. **Cultura política, instituições e democracia**: lições da experiência brasileira. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 66, p. 11-42.

PUTNAM, R. D. 1996. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV.

RIBEIRO, E. A. 2007. **Teoria do desenvolvimento humano, cultura política e democracia**. In: BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 64, p. 75-89.

WEBER. M. 1999. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. São Paulo: UnB.